SEÑORA PRESIDENTA.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 13 y 50 minutos)

- La Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial tiene el gusto de recibir al señor Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, arquitecto Arana, al señor Subsecretario, arquitecto Igorra y a sus asesores, quienes van a presentar el proyecto de ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible.

SEÑOR MINISTRO.- Agradezco mucho a la Presidenta de la Comisión y a todos los integrantes de la misma aquí presentes.

Efectivamente, comenzaría por afirmar que este proyecto de ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible es, de algún modo, un producto acumulativo de conocimientos -tanto de origen nacional como internacional- en la materia en la que se pretende legislar.

En primer lugar, quiero señalar que en nuestro país existen antecedentes legislativos al respecto. Particularmente, me refiero al proyecto de ley que en la Legislatura anterior elevó el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo.

En segundo término, cabe destacar que dicha iniciativa fue considerada en la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial, lo que también sirvió de antecedente -mediante la versión taquigráfica que pudo consultarse- para la estructuración final del proyecto articulado que ahora los señores Senadores poseen en una carpeta.

En tercer lugar, también hay que tener en cuenta la iniciativa que presentó la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial sobre el final de todo este proceso de investigación y análisis. Se trata de un documento que bajo el título, "Ocho ideas claves para la ley de ordenamiento territorial", fue aprobado por la Comisión Técnica Asesora de ordenamiento territorial a principios de junio de 2004. Asimismo, existieron propuestas de carácter legislativo de distintas Intendencias del país.

En cuarto término, se pueden subrayar los aportes que surgieron de algunos ámbitos académicos, en particular, los de la Cátedra de Arquitectura Legal de la Facultad de Arquitectura de nuestra Universidad de la República, así como también aquellas actuaciones provenientes del Instituto de Teoría de la Arquitectura y del Urbanismo, de la misma Facultad, de acuerdo al convenio celebrado el 20 de julio de 2005.

A esta cantidad de elementos también podríamos sumar, como antecedente, un quinto aspecto que refiere a las experiencias europeas en materia de legislación, particularmente concretadas en el asesoramiento que hemos recibido de la Junta de Andalucía a partir del Protocolo suscrito en marzo de 2006 con la Consejería de Obras Públicas y Transportes de dicha Junta. Tengamos en cuenta que la Junta de Andalucía también asesoró a la Intendencia Municipal de Montevideo, a raíz de lo cual se pudo concretar un Plan de Ordenamiento Territorial del departamento, logrando una amplia votación favorable de la Junta Departamental de Montevideo.

Este proyecto de ley se enmarca en una aspiración planificadora que está plasmada en nuestra propia Constitución, así como también -y quiero ser muy claro- en el Programa que nuestra fuerza política se comprometió a llevar adelante desde el 1º de marzo de 2005, cuando asumió el Gobierno. En la iniciativa se propone una gestión planificada del territorio con vista a un desarrollo ambientalmente sustentable, con equidad y con inclusión social.

Quiero aclarar que a los efectos de este proyecto de ley el ordenamiento territorial se considera como el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, así como la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable -y diría también democrático- de los recursos naturales y culturales de nuestro país.

En esta iniciativa, de algún modo, se maneja el concepto del derecho de propiedad bajo la premisa de que está sujeto al interés general, tal como se establece en la Constitución de la República. Con respecto a esto último, creo que vale la pena señalar todos los puntos en que este proyecto se explicita. Digo esto porque, de algún modo, estamos hablando de la responsabilidad que ello implica, ya sea en los ámbitos urbanos, rurales o costeros. Ello es así, porque el derecho de la propiedad también está sometido a la necesidad de atender aspectos de interés general que puedan beneficiar a corto o mediano plazo los intereses globales, tanto de nuestra población como de la Nación.

Sinceramente, consideramos que esta iniciativa es innovadora, porque adopta una perspectiva territorial en todo aquello que tiene que ver con los procesos de formación de políticas públicas de desarrollo. También propone una suerte de sistematización de información vinculada a los procesos de toma de decisiones. Todo esto permite, democráticamente, el acceso a la información territorial y la participación de los ciudadanos en todo aquello que tenga que ver con la formación de las políticas públicas, el monitoreo, la evaluación de las eficacias o ineficacias que se pueden estar registrando en todo lo que sea promovido desde el ámbito público, tanto a nivel nacional como departamental o a los niveles locales que correspondan.

Quiero subrayar que esta propuesta puntualiza los derechos territoriales de las personas sin omitir los deberes que conlleva el ejercicio de esos derechos. También hay que señalar la intencionalidad muy firme que se ha tenido por parte de todos quienes hemos venido trabajando en este tema y, en particular, los que lo han hecho desde la órbita de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial que, como los señores Senadores sabrán, está conducida por su Director, arquitecto Villarmarzo.

La propuesta trata de apostar a una descentralización que, por otra parte, está en línea con lo que señala la letra y el espíritu de la Constitución que nos rige. Estamos hablando de descentralización en lo que tiene que ver con las competencias de los Gobiernos Departamentales en materia de ordenamiento territorial.

Pienso que los señores Senadores habrán podido comprobar que a través de este proyecto de ley se crean instrumentos por parte de los Gobiernos Departamentales y los ámbitos locales correspondientes, en la medida en que éstos lo entiendan oportuno, los consideren útiles para sus propósitos y consideren que pueden llevarlos adelante en el ámbito territorial que les corresponda; todo ello puede resultar, realmente, de mucho interés. Sin duda, serán las Intendencias las principales responsables de la existencia de planes de ordenamiento territorial para todo aquello que se pueda considerar como desarrollo sostenible. Además, es claro que si así lo entienden oportuno, será su responsabilidad llevarlo adelante y tratar de favorecerse con los nuevos instrumentos que este proyecto de ley les está proporcionando. En cuanto al Gobierno Central, podemos decir que tendrá la responsabilidad de definir las grandes directrices de la política de ordenamiento en lo que tiene que ver con el territorio nacional en su conjunto.

Como ya dije, se dota a los Gobiernos Departamentales de instrumentos de planificación y, de alguna manera, se define la estructuración de mecanismos institucionales que las Intendencias podrán emplear para promover el desarrollo de sus departamentos, micro regiones y localidades, así como todo aquello que pueda establecerse como vinculado a las eventuales coordinaciones o alianzas regionales que los propios Gobiernos Departamentales deseen promover.

Sin duda que este proyecto de ley apuesta al desarrollo y genera la posibilidad de que se liberen al mercado factores de producción y desarrollo, como es la propia tierra; estamos hablando de tierra urbana y de tierra rural. Debemos tener en cuenta que si la tierra está inmovilizada, puede ser que sólo satisfaga un interés puramente especulativo. Con este proyecto de ley esperamos que se pueda hacer más y mejor con nuestros propios recursos naturales y que saquemos partido de ello gracias a estos instrumentos y a esa toma de conciencia colectiva, en el sentido de que existe una fuerte responsabilidad, no solamente de los organismos públicos, sino también de los sectores privados, para lograr los mejores resultados posibles.

Con la intención de promover esos desarrollos locales y tomando el territorio como espacio de coordinación y concertación de las acciones sectoriales como parte de un modelo de desarrollo, diría que con este texto nos proponemos reconocer la importancia del sector privado como generador

de emprendimientos productivos. Inclusive, se propone la posibilidad de impulsar la creación de empresas de economía mixta de desarrollo territorial en el marco de lo dispuesto a nivel constitucional. Además, esto ha sido refrendado, incluso en forma unánime, en más de una oportunidad, por el propio Congreso Nacional de Intendentes.

Finalmente y antes de que pueda hacer uso de la palabra nuestro Director General de Ordenamiento Territorial, digo que la planificación es el eje articulador de un modelo de gestión -por decirlo así- que se incorpora y que difícilmente puede comprenderse fuera de una concepción que no esté centrada en la sustentabilidad ambiental y la integración social, también con equidad social.

De manera que agradezco la atención brindada y, si a la señora Presidenta le parece oportuno, dejaríamos en el uso de la palabra a quien ha preparado una estructuración de la exposición, de las motivaciones que nos han guiado y de toda la articulación del proyecto de ley, tal cual fue formulada, aceptada por el señor Presidente y planteada aquí, en el ámbito parlamentario.

SEÑOR VILLARMARZO.- Hemos preparado algunas imágenes adaptándonos a los tiempos que corren, simplemente para hacer un poco menos aburrida y más llevadera nuestra intervención que, en realidad, será para agregar alguna información a lo que ya está en el proyecto de ley y en la exposición de motivos, en gran parte de la cual ya se introdujo el señor Ministro en su intervención inicial. Es por ello que en esta primera parte, referida a la exposición, voy a complementar lo ya planteado.

Como se ha visto, la exposición de motivos está organizada en cuatro capítulos. El primero contiene los antecedentes; luego hay una caracterización de la sociedad nacional, referida a la materia de ordenamiento territorial o del territorio; después se hace un planteamiento acerca de cuál sería la ley necesaria según el Poder Ejecutivo; y, por último, un breve resumen de su estructura, que voy a dejar para más adelante, a fin de referirme concretamente al articulado.

En cuanto a los antecedentes, efectivamente el más importante en esta materia es la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, por ley del 30 de mayo de 1990, donde por primera vez en nuestro país la materia del ordenamiento territorial adquiere relevancia institucional. No es un tema menor que se haya creado un Ministerio que, ya desde su nombre, incluye la temática del ordenamiento territorial. Esto no fue acompañado con un desarrollo posterior; si bien desde los primeros momentos de vida del Ministerio hubo un trabajo para la redacción de la ley, varios borradores y anteproyectos a lo largo de los años, recién en el año 2000 llega al Parlamento un proyecto de ley -en aquel momento era Ministro el ingeniero Carlos Cat y creo que es bueno recordarlo en esta instancia- que, como bien decía el señor Ministro Arana, es una de las fuentes principales del actual proyecto. Es decir que gran parte de la estructura y de artículos concretos de aquella iniciativa, por su rigor técnico desde el punto de vista jurídico, son recogidos en el presente proyecto de ley.

A la temática del ordenamiento territorial le ha costado bastante desarrollarse en nuestro país y tiene, por tanto, una débil institucionalidad. Precisamente, uno de los planteamientos de este proyecto de ley es fortalecer las instituciones en torno a estos temas, tanto a nivel nacional como departamental. Cabe destacar que muchos departamentos no tienen reparticiones o dependencias con capacidades instaladas para el ordenamiento territorial y la ejecución de actuaciones o transformaciones del territorio.

Aquel proyecto del año 2000 -como decía el señor Ministro- fue considerado por esta misma Comisión del Senado en la Legislatura anterior y allí, a través de una Subcomisión especializada -también designada por la Comisión- surgieron variantes que fueron una fuente muy importante a la hora de redactar la actual iniciativa. Entre ellas creo que vale la pena destacar la propuesta de redacción del arquitecto Hugo Gilmet, la del arquitecto Juan Andrés Sienra y la del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República.

El Ministerio-en ese momento estaba al frente de la Cartera el arquitecto Saúl Irureta y de la Dirección correspondiente, Federico Bervejillo- envió un proyecto a través de su delegado en esa Comisión, el arquitecto Francisco Villegas. Desde el punto de vista técnico jurídico, esa fue la fuente principal de este proyecto de ley. Si lo comparan con los proyectos anteriores, pues, encontrarán enormes similitudes.

Ahora bien, debo decir que la nueva Administración aportó algunas ideas. En realidad, las principales diferencias no son en los contenidos comunes, sino en contenidos nuevos del actual proyecto, que no habían sido considerados anteriormente.

Esta etapa de trabajo se inició con la presentación de un documento de ejes para la redacción de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible, que presentó el Ministerio en un taller que organizó conjuntamente con el Intendente de Durazno, en la ciudad de Durazno, el 6 de setiembre de 2005, que se desarrolló durante todo un día y que contó con la participación de alrededor de 70 personas, entre ellas, Intendentes y Directores políticos de las Intendencias. En esta reunión fue que iniciamos el intercambio con las Intendencias.

A los dos procesos que relataba el señor Ministro quiero agregar -sobre todo para algún investigador que los utilice en el futuro- los nombres de quienes integraron el equipo de la Facultad de Arquitectura, del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo y de la Cátedra de Arquitectura Legal. En un caso, estuvieron dirigidos por el arquitecto Carlos Acuña -del ITU- y, en el otro, por el doctor Marcelo Cousillas, Catedrático de Arquitectura Legal. Trabajaron en esto, además, el ingeniero agrónomo Manuel Chabalgoity, el arquitecto Carlos Musso, el doctor Carlos Castro Casas, la arquitecta Magdalena Bervejillo, el doctor Alberto Quintela, el doctor Álvaro Riccino y el doctor Juan Trinchitela. Ellos nos asesoraron en la primera etapa pública; aprovecho para decir que el documento está disponible y que se hizo un análisis comparativo con otras legislaciones de América Latina y de Europa. Lo más importante no es analizar la legislación de ordenamiento territorial, sino estudiar cómo esta se relaciona con la estructura jurídica de los diversos Estados -federales o centralizados- y compararla con la situación uruguaya, que obviamente tiene particularidades, ya que es un Estado centralista, unitario, con autonomías departamentales. En el caso de Francia, por ejemplo, el Estado es unitario, pero los departamentos tienen menos autonomía. Este trabajo fue una de las fuentes que, desde el punto de vista teórico, alimentaron este proceso.

En cuanto a la legislación en Europa, debemos decir que el país iberoamericano pionero ha sido España, que inauguró este proceso en el año 1956. Quiere decir que desde hace 50 años allí se vienen aplicando leyes relacionadas con el territorio. El doctor Sebastián Olmedo Pérez, especialista en Derecho Urbanístico -en realidad, en España la particularidad es que bajo el término “urbanístico” se agrupa el territorio- estuvo varias veces en Montevideo e inclusive se llevó unos cuantos CD que contenían legislación uruguaya, entre ella, los Códigos Civil, el Código de Aguas, el Código Rural y el Código de Minería. Debo decir que nos hizo aportes importantes, sobre todo con respecto a cómo incorporar en nuestra tradición de cultura legislativa -no sé si se dice así, pero los juristas, doctores Ríos o Moreira, podrán corregirme- institutos jurídicos existentes en el mundo, porque no es lo mismo un instrumento jurídico en la realidad colombiana, que en la nuestra., puesto que tenemos una Constitución y una organización del Estado, distintas. El asesoramiento del doctor Olmedo apuntó a encontrar en nuestra legislación, en nuestra tradición jurídica, dónde estaban los mecanismos para el ordenamiento territorial.

A lo largo de todo este proceso se trabajó con la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial creada por Decreto del Poder Ejecutivo, que recién comenzó a funcionar -porque no lo había hecho desde su creación- y a buen ritmo, en los dos últimos años de la Administración anterior. Actualmente, está integrada por 69 instituciones -cuyo listado dejaré en poder de esta Comisión- estatales y privadas. A partir del mes de mayo de este año se llevaron a cabo quince sesiones, en las que el promedio de asistentes fue de 70 personas y el número total de delegados presentes de 109. En esas reuniones, en las que como decía, la participación de los delegados de las Intendencias fue muy importante, hubo oportunidad de intercambiar ideas sobre el contenido del proyecto de ley.

En la sesión de la Comisión de Descentralización del 11 de mayo se hizo presente una delegación del Poder Ejecutivo que entregó a los representantes del Congreso Nacional de Intendentes un documento base para la discusión del proyecto de ley. Se trataba de un documento extenso que apuntaba a la redacción del articulado, pues contenía las ideas que, entendíamos, debían ser contempladas en la iniciativa.

Fue a partir de este momento que se inició una serie de reuniones de la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial. Por otra parte, algunas Intendencias Municipales organizaron talleres de discusión; entre ellos, el que contó con mayor asistencia de Comunas fue el organizado por el señor Intendente Barreiro, en la ciudad de Melo. Los otros talleres se realizaron en Paysandú y en la

Junta Departamental de Maldonado, este último organizado por la Comisión de Vivienda de dicho departamento. Además, se llevó a cabo un Foro en la ciudad de Montevideo, organizado por la Agrupación Universitaria del Uruguay. Esto permitió, pues, recibir distintas opiniones y visiones sobre el tema. Concretamente, por medio de la página web del Ministerio -donde se habilitó un foro de discusión- recibimos 23 documentos escritos que recogían opiniones y alternativas de redacción. Los aportes escritos fueron de la Asociación de Agrimensores del Uruguay, de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay, de la escribana Raquel Barreiro, del arquitecto Oscar Benítez -representante de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto- del arquitecto Federico Bervejillo, del arquitecto Rafael Cortazo, de la Asociación de Escribanos del Uruguay, del ingeniero Luis Ferrari, de la doctora Ingrid Irazábal -delegada del Colegio de Abogados del Uruguay- del arquitecto Nelson Lorenzo, del doctor Jorge Machado -delegado de la Intendencia Municipal de Montevideo- de la ingeniera agrónoma María Methol, de la ingeniera agrónoma Ximena Pérez Rocha, de la arquitecta Patricia Petit, del arquitecto Andrés Ridao, de la arquitecta Lina San Martín, del ingeniero agrónomo Guillermo Scarlatto, del arquitecto Juan Andrés Sienra, de la doctora Rosario Silva, de la asesoría de la señora Senadora Lucía Topolansky, del arquitecto Juan Pedro Urruzola, de la arquitecta Isabel Viana y del arquitecto Francisco Villegas. Consideramos que es importante nombrar a quienes hicieron aportes escritos, en virtud de que enriquecieron nuestra percepción del tema y sirvieron para ir ajustando la redacción del articulado que hoy ponemos a consideración del Parlamento, que es quien puede hacer que esta iniciativa -cuyo título “Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible” también está en discusión- se convierta en ley.

No voy a analizar con detalle la situación nacional, porque este aspecto ya fue mencionado por el señor Ministro y, además, porque considero que la Exposición de Motivos es bien precisa en ese terreno. No obstante, sí quiero decir que después de la Guerra de Corea, de todo el período que arrancó con el fin de las guerras civiles en el año 1908 y durante los primeros 50 años del siglo -con el consiguiente proceso de crecimiento económico que todos conocemos y de la posterior crisis que luego sobrevino- se abrieron dos perspectivas de actuación política. Una de ellas fue llevada adelante por la CIDE, que elaboró un informe que se constituyó en un trabajo señero en la historia de nuestro país. Esta perspectiva motivó que en la reforma constitucional que se votó en el año 1966 se incluyeran institutos con ese impulso planificador. O sea que de la crisis del modelo se salía por la vía de la planificación. Sin embargo, triunfó la otra alternativa planteada y crecientemente se apostó al retiro del Estado como regulador del funcionamiento de la economía, discontinuándose esa intención planificadora. Por más que la Constitución haya establecido la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, nuestra visión es que dicha Oficina nunca cumplió un papel planificador, nunca hizo planes y hoy está tratando de hacerlos. En este sentido, semanas atrás se realizó un evento y se decidió que había que empezar. En la medida en que no lo había hecho o se había hecho muy limitadamente -en algunas oficinas, por ejemplo en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, hubo intentos de planificación sectorial limitada- el Estado tiene que aprender, tiene que generar capacidades y fortalecerse para efectuar ese esfuerzo planificador. Y este proyecto de ley va en ese sentido: abarca uno de los aspectos de la planificación, que es la planificación en la gestión del territorio, o sea, implementar el territorio como parte de ese modelo de desarrollo.

En ese modelo planificador, este proyecto de ley plantea reconocer, por un lado, que la gestión del territorio forma parte de la gestión de las políticas de desarrollo y que -como decía el señor Ministro- es necesario construir esas políticas socialmente, con la participación de la sociedad. No se puede desconocer a los emprendedores, a las organizaciones de la sociedad civil ni a los inversores, en la construcción de esas políticas para el territorio y eso forma parte de la democratización política y social. Al mismo tiempo, también plantea el papel que cumplen los Gobiernos Departamentales. Esa es la otra apuesta, que se plasma en la Constitución de la República con la reforma de 1996. Ello requiere de un esfuerzo que implica no sólo descentralizar competencias, sino también capacidades y fortalecer las capacidades de los Gobiernos Departamentales para llevar adelante las transformaciones en los territorios que tienen jurisdicción.

Entonces, la participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas para el desarrollo y para la gestión territorial debe comenzar por el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos y de los deberes que el ejercicio de la ciudadanía conlleva. Esa descentralización efectiva otorga instrumentos a los Gobiernos Departamentales, pero esas facultades se ejercen en la medida en que se formulen y se ejecuten planes; no son competencias “per se”, sino que son competencias para hacer planes y gestionar sus territorios mediante planes teniendo, además, la posibilidad de alianzas regionales -o sea que los departamentos podrán establecer alianzas de gestión en base a

problemáticas territoriales compartidas- y de mecanismos efectivos de gestión de esos territorios, que hoy tienen muchas dificultades para aplicar su autoridad de control territorial.

La sectorialidad de las políticas públicas en materia de territorio es una necesidad de la eficacia; cada dependencia tiene sus competencias y las tiene que desarrollar bien, por lo que esa sectorialidad, en definitiva, mejora la eficacia. Pero al mismo tiempo, en la medida en que no se realicen las correctas articulaciones transversales, se pierde eficiencia. Además, sucede que todos los sectores que actúan en las diferentes dependencias se encuentran en el territorio -donde finalmente todo sucede- que se convierte no sólo en un lugar de desencuentro o de choque, sino también de encuentro, generando así una oportunidad de coordinación. En la medida en que existan planes, la transversalización entre las acciones de los distintos sectores se facilita. Lo mismo ocurre con la cooperación entre la actividad pública y la privada, que también se encuentran en el territorio por lo que, en la gestión territorial, se vuelve singularmente importante la formulación de mecanismos que la promuevan.

Por otro lado, hay que tener en cuenta el objetivo de integración. El territorio también es un sujeto de iniquidades, de segregaciones territoriales y el hecho de construir un territorio integrador con equidad social, es uno de los objetivos que se proyectan.

En lo que tiene que ver con la estructura de la ley, la misma consta de ocho Títulos; en los dos iniciales se establece un marco general y luego se detallan los instrumentos de planificación. Este último es un Título que siempre ha figurado en los proyectos anteriores y es el que se ha mantenido de modo más parecido a las otras redacciones que se han propuesto.

A este respecto, quiero subrayar dos diferencias que nos parecen importantes. Siguiendo la tradición internacional en la materia, en los proyectos que se plantearon en nuestro país hasta el momento, se establecía una jerarquía entre lo planes, según la cual los planes departamentales quedaban sujetos a los regionales y así sucesivamente. Había toda una jerarquización de los planes y una sujeción de unos a otros. En este proyecto hemos propuesto eliminar esa jerarquía, siguiendo la tradición jurídica nacional respecto a la autonomía de los departamentos. En consecuencia, las jerarquías se van a dar naturalmente producto de la negociación entre los niveles de Gobierno y no por lo que diga la ley.

La otra diferencia con las redacciones anteriores es que en ellas los planes eran obligatorios e inclusive se establecían plazos para formularlos. La experiencia nacional es que dichas obligatoriedades no necesariamente se cumplen ya que, además, no existe ningún mecanismo coercitivo, por lo que consideramos que no hay necesidad de establecerlo en la ley. Indicar a cada departamento que, por ejemplo, tiene un año para hacer planes departamentales y ponerse a discutir esos plazos -como ya ocurrió en conversaciones que mantuvimos con las autoridades correspondientes- parece ser una discusión ociosa. Si consideramos que los planes son útiles, naturalmente los departamentos los van a formular. En tal sentido, podemos decir que en este momento estamos cooperando con ocho Intendencias en la ejecución de distintos tipos de planes y ya se está conversando sobre convenios con dos más. Este es un tema que no nos preocupa, porque las Intendencias van a hacer los planes y no hay por qué poner en la ley, expresamente, una indicación que además resulta irritante para ellas.

Quería marcar estas dos diferencias con respecto a los instrumentos. En cuanto a la formulación de los mismos, ha habido proyectos que la establecían de manera muy detallada y precisa. Nosotros creemos que la formulación detallada de los instrumentos departamentales la tienen que hacer los propios departamentos. El riesgo que corremos es el de tener diecinueve criterios diferentes, pero estamos convencidos de que no va a suceder así, porque hay una cultura técnica única, tenemos una sola Universidad que se ocupa de estos temas y no habrá grandes diferencias sino matices, que además, es bueno que existan. En consecuencia, los instrumentos se detallan muy brevemente, abriendo así la posibilidad a las Intendencias para que los desarrollen y respaldándolas en su formulación.

Luego, se formulan instrumentos o institutos jurídicos para el desarrollo sostenible. Por ejemplo, se plantea la sostenibilidad ambiental de los planes -ya lo vamos a ver con más detalle- lo que es una novedad de esta iniciativa. Asimismo, se plantean mecanismos de actuación territorial y control.

Esta ha sido una diferencia importante con respecto a proyectos anteriores, que tenían muy limitados o carecían de estos capítulos. Creemos que una cosa es formular los planes, pero debemos saber que éstos corren el riesgo de quedar en la biblioteca, o sea, destinados simplemente a regular la actividad de las personas. Aquí se formulan institutos o instrumentos jurídicos que permiten avanzar para conseguir que esos planes lleguen a la realidad, es decir, que permiten que los Gobiernos puedan actuar para transformar la realidad en el sentido que lo piden los planes.

Luego, podemos hacer referencia a un quinto grupo de temas que aluden a los mecanismos de participación más específicos y a la coordinación interinstitucional.

A continuación, propongo pasar a estudiar el articulado, a fin de ir analizando algunos -no todos- de sus aspectos.

Los temas de objeto, concepto, finalidad y materia del ordenamiento territorial, con algunos matices producto de la concepción política del actual Gobierno, son básicamente los mismos que los de los proyectos anteriores. Existen pequeños matices, que se podrán detectar, pero básicamente se trata de tres artículos que ya existían en todos los proyectos y que aquí se recogen, inclusive con una redacción textual respecto sobre todo a la iniciativa del año 2000.

El artículo 2, "Declaración de interés general", es una norma clave que ha estado en todos los proyectos. Por mi parte, voy a subrayar por qué es importante este artículo. Esta disposición refiere a la organización del territorio, a la planificación de la gestión del territorio. La mayor parte del territorio de nuestro país es de propiedad privada. Ello no es así en otros países del mundo. Precisamente, en el norte de Europa las proporciones de terreno privado son muy bajas. Por ejemplo, siempre recuerdo que el suelo de Londres no es de propiedad privada, sino que es de la Corona. Entonces, es mucho más fácil planificar el territorio cuando no es de propiedad privada y es público o de la Corona, como en ese caso. Para sorpresa de quien no conoce estos temas, podemos decir que lo mismo sucede en muchos países de Latinoamérica. En Perú y en México hay mucha propiedad fiscal; incluso, en Brasil hay mucha propiedad que es del Estado. Allí las reglas de juego son un poco distintas. En Argentina también hay gran propiedad del Estado, que en general es suelo rural. En nuestro país eso no sucede. Por ello, resulta necesario delimitar el ejercicio del derecho de propiedad territorial, lo que en nuestro ordenamiento jurídico se hace en función del interés general. Entonces, la declaración de que el ordenamiento territorial es de interés general es el comienzo de esa delimitación del ejercicio del derecho.

También se hace referencia a los principios rectores del ordenamiento territorial en un artículo bastante extenso. En la legislación comparada y en los proyectos anteriores este tema se dejaba para la exposición de motivos, porque se trata de principios y no disposiciones ejecutivas de la norma. Nosotros nos afiliamos a la tesis -sobre todo en el caso de divergencias o contenciosos entre particulares o entre éstos y el Estado- que expresa que el tener los principios formando parte del articulado de la ley orienta las decisiones que tenga que tomar, por ejemplo, la Justicia. Por esto, parece importante haber planteado estos doce principios rectores del ordenamiento territorial, lo que permite, cuando sea necesario, ajustar la formulación de los distintos instrumentos. Cuando un departamento vaya a hacer un plan, deberá tener en cuenta que esta es la visión nacional acerca de cuáles son los principios que deben regir la formulación de los planes.

El segundo Título refiere a los derechos y deberes territoriales ciudadanos. Aquí se reconocen los derechos. Cabe aclarar que los derechos no se disponen, sino que -como expresé- se reconocen; los derechos existen antes de que una ley los establezca.

SEÑOR MOREIRA.- Me llama la atención la forma en que se ha denominado al Título II que dice: "Derechos y deberes territoriales ciudadanos". Siempre he asimilado la denominación de "ciudadano" a la calidad de elector y elegible porque, por ejemplo, las personas jurídicas como titulares de derechos de propiedad no serían ciudadanos. Reitero que me parece un poco extraña la denominación de ciudadanos, que me parece más oportuna, repito, para la calidad de elector y elegible y no para un plan de ordenamiento territorial. Insisto en que el término "ciudadanos" me golpea un poco cuando se vincula a esta materia.

SEÑOR VILLARMARZO.- En realidad, tanto en el artículo 6º como en el artículo 7º, se hablaba de los derechos y deberes territoriales ciudadanos y posteriormente se cambió por el término “personas”, pero en el Título II se siguió utilizando la palabra “ciudadanos”. El sentido que se le quiso dar a este término viene de la Revolución Francesa, pero tal vez el Título II también tendría que decir “de las personas”.

El esfuerzo de redacción de este Título que refiere a los deberes y derechos de las personas, independientemente de su condición respecto a la tenencia o propiedad del suelo -porque es genérico- no se sustenta en la legislación comparada, sino en la deducción que resulta del análisis de la Constitución y de otras leyes. Quiere decir que la formulación de estos derechos surge de analizar el Código de Aguas, la ley de protección de suelos y aguas o la de expropiaciones. Esto es el resultado de la forma en que el Legislador, a lo largo de nuestra historia, ha ido configurando los derechos y deberes de las personas. En consecuencia, con esta redacción se intentó resumir y dar forma de derecho al tema. Cuando se habla de derecho a uso y accesibilidad territorial, ya había una ley que refería a dicha accesibilidad como, por ejemplo, en el Código de Aguas donde figura una norma vinculada al acceso a la ribera por lo que, para reconocer esos derechos y deberes de las personas relacionados con el territorio, se buscó información en otra legislación.

Esta formulación nos parece muy importante y, en ese sentido, voy a subrayar lo que se dispone en el punto 3 del artículo 6º que establece el derecho a la acción pública en defensa del ordenamiento territorial. Por medio de este punto no sólo se deja en claro el derecho a que exista un ordenamiento territorial adecuado a los intereses generales, sino que también tienen el derecho de defender dicho ordenamiento.

SEÑOR MOREIRA.- Creo que esto va a generar mucho trabajo para los abogados, porque en la actualidad esto no es posible, salvo que exista un interés personal y directo. En cambio, con esta norma, cualquiera puede incitar al Gobierno a que reclame por la infracción a una norma. Este punto también me llamó la atención, porque es un concepto muy innovador.

SEÑOR VILLARMARZO.- Así es y lo subrayo precisamente, porque es uno de los más novedosos de los numerales.

El Título III, relativo a los Instrumentos de Planificación Territorial, es el menos novedoso de la ley. El artículo 8º determina los tipos de instrumentos que, en el ámbito nacional, son las Directrices y los Programas Nacionales; los del ámbito regional son las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial; y los departamentales son las Directrices y las Ordenanzas Departamentales y los Planes Locales. Luego, se habla de los instrumentos del ámbito interdepartamental -más adelante voy a explicar la diferencia que hay entre estos y los instrumentos de ámbito regional- y de los instrumentos especiales de ordenamiento territorial. Se dice a quién corresponde su elaboración y aprobación y se plantea su naturaleza y alcance. La novedad importante respecto a este punto es que las determinaciones son vinculantes para todas las personas públicas y privadas; concretamente, son vinculantes para los planes, proyectos y actuaciones de las instituciones públicas -Entes y Servicios del Estado- y de los particulares.

Quiere decir, entonces, que todos quedamos subordinados a los planes; tenemos derecho a participar en su elaboración, pero, después de aprobados, quedamos subordinados.

En cuanto a las directrices nacionales, debo decir que había una diferencia de nombre. Nosotros, en general, en toda la terminología -vale la pena aclararlo- hemos utilizado la que domina en el uso. A este respecto, cabe señalar que existe una discusión académica sobre alguno de los términos, por ejemplo, “ordenamiento” y “ordenación”. La Real Academia Española dice que son sinónimos, pero en la Academia se discute y aparecen matices de diferencia, lo que no parece procedente o pertinente desde el momento en que tenemos una Ley de creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente que habla de “ordenamiento” y no de “ordenación”. Es más, en la Constitución de la República figura el artículo 47, modificado, que habla de “ordenamiento territorial”. Entonces, por más que en el Ministerio alguien pueda pensar que el uso de la expresión “ordenación” es mejor, hay una tradición nacional. Además, si la Real Academia Española dice que son sinónimos, en mi opinión, no tendríamos que perder más tiempo, sobre todo, cuando estamos discutiendo esto después que tenemos planes y una ley aprobados.

Hablé de este ejemplo, pero esa ha sido la actitud respecto a toda la terminología, es decir, utilizar las expresiones más corrientes. De ahí que hablemos de Directrices Nacionales, que en algunos de los proyectos de ley se denominaron “Estrategias”; incluso, en determinados casos se llamaron “Planes Nacionales”. Por nuestra parte, mantuvimos la denominación “Directrices Nacionales” porque, entre los años 1996 y 1997, el Ministerio contrató una consultoría para formular directrices, la cual hizo un muy buen trabajo, el cual infelizmente quedó en la primera etapa. Luego, hubo cambios en las autoridades del Ministerio y esta formulación quedó por el camino. Pero lo cierto es que ese fue un trabajo de primer nivel. Entonces, consideramos que, si ya había un camino andado con esa denominación -incluso, hay decretos del Poder Ejecutivo que, entre las facultades de ordenación territorial, plantea la elaboración de Directrices Nacionales- debíamos mantener dicha denominación.

La otra discrepancia se centró en el tema de quién las aprueba, para cuyo análisis hay dos bibliotecas. Nosotros nos inclinamos por la que propone que sea enviada al Parlamento y éste las apruebe. De este modo, incluso se salda la discusión de si son obligatorias para los Gobiernos Departamentales o no. En consecuencia, como van a ser enviadas al Parlamento mediante un proyecto de ley, lo que aquí se dice es muy poquito. Por ejemplo, no hay necesidad de hablar de vigencia, pues eso se dispondrá en la ley que apruebe las Directrices Nacionales. Por eso, en ese sentido, figuran dos artículos, muy breves, que orientan su formulación.

Luego se plantea la elaboración de un instrumento por decreto, que son los Programas Nacionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible que, en alguna fuente anterior, se llamaban Políticas Nacionales. Nos pareció más adecuado el término Programa para definir esta acción, pues precisamente son Programas de actuación a nivel territorial, que podrá crear el Poder Ejecutivo en su ámbito.

En torno a las Estrategias Regionales, podemos decir que son un instrumento de acuerdo, de concertación, entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales implicados. En el pasado ha habido experiencias de planificación regional -incluso, con este mismo nombre- en dos partes del país. Una se hizo en la región suroeste, que tiene como centro a Colonia. A partir de las iniciativas para el Puente Colonia-Buenos Aires y con la cooperación francesa, se hicieron trabajos de formulación de planificación de ordenamiento del territorio a nivel regional. La otra fue en la región centro del país. Lamentablemente no llegaron a ser instrumentos jurídicos que se aprobaran.

De modo que la intención de esta ley es que el Poder Ejecutivo y las Juntas Departamentales de los Gobiernos Departamentales implicados lo puedan aprobar y de esa manera esas estrategias pasen a ser instrumentos jurídicos. Lo que se plantea entonces es cómo se trabajará la aprobación.

En cuanto a los instrumentos departamentales, se definen las competencias departamentales con precisión respecto al ordenamiento territorial y se generan dos instrumentos generales a nivel departamental: uno es la ordenanza departamental y el otro está dado por las directrices departamentales. Aquí existieron diferencias en los proyectos consultados de la legislación con antecedentes, en cuanto a cuál está por encima. En realidad, lo que descubrimos es que nuestras realidades departamentales son muy diferentes. Entonces, actualmente todos los departamentos tienen una ordenanza o un conjunto de las mismas, pues cuentan, por ejemplo, con ordenanza de fraccionamiento y de edificación; es decir, si bien no tienen un cuerpo único, todos tienen ordenanza. Pero, prácticamente, no existe ningún plan, pues pocos departamentos tienen un plan departamental o lo que aquí llamaríamos Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial. Por lo tanto, cada departamento analizará si construye directrices departamentales o no. Hay departamentos que tienen realidades subregionales muy diferentes y, de repente, no es eficaz o necesario tener directrices generales para la totalidad del departamento. Quiere decir que subordinar la ordenanza a la formulación de una directriz o plan departamental parecía inconducente. O sea, son instrumentos que sirven para dos cosas distintas, por lo que cada departamento verá qué carácter tendrán los mismos.

Aquí se describe cuáles son los contenidos posibles de la ordenanza -puede contener más; simplemente se plantean los mínimos- y las directrices, en una formulación muy sintética, para que los departamentos las puedan desarrollar.

El siguiente instrumento son los planes locales de ordenamiento territorial -esto sí es lo que hay más en el país- y, en general, se trata de planes urbanos. Nosotros creemos que, de acuerdo al

mecanismo de planificación, no se concibe una ciudad sin el territorio y eso ya se describía en la ley de centros poblados. Siempre se trata de la ciudad y su microrregión; eso es un plan local, que puede incluir más de un centro poblado. Entonces, se plantea el plan local y cada departamento verá el alcance del mismo, que podrá ser con más o menos territorio. Nosotros ahora, en el trabajo con el que estamos cooperando con la Intendencia de Río Negro, estamos analizando no sólo la ciudad de Río Negro, sino una microrregión y, justamente, uno de los primeros temas fue definir hasta dónde llega el área local de Fray Bentos, a efectos del Plan. Se trata de un instrumento central que habrá que desarrollar.

Por otra parte, se plantean los planes interdepartamentales, que son para micro regiones compartidas entre los departamentos. No tiene la entidad de un plan regional, en el cual debe participar el Gobierno Nacional, sino que en este caso se utiliza, por ejemplo, para solucionar temas de planificación de centros poblados compartidos, como el de Cerro Chato -que es un caso emblemático, pues está en tres departamentos- o el de Cardona y Florencio Sánchez. También pueden ser micro regiones.

En ese sentido, se firmó un convenio con cuatro departamentos para la formulación de planes de ordenamiento en la micro región que los vecinos de esos lugares llamaron “el Uruguay Profundo” y que está compuesta por cinco centros poblados: Valentines, Cerro Chato, Santa Clara, Tupambaé y Arévalo. Ese es un plan interdepartamental que lo aprueban las cuatros Juntas Departamentales y el Gobierno nacional brinda su apoyo, pero no es actor en ese proceso; en ese caso, los actores son los Gobiernos Departamentales. Esa es la diferencia con las directrices regionales. En este caso, lo podemos definir como un plan local interdepartamental.

Luego están los instrumentos especiales que en la legislación comparada e, incluso, en los proyectos anteriores, se los denominaba como planes derivados. En este caso, si no existían planes anteriores no se podía hacer ninguno de estos, ya que derivaban de los anteriores. Creemos que, dada la realidad de nuestro país es muy posible que un Gobierno Departamental no tenga condiciones -de cualquier tipo, incluso, capacidades instaladas para hacerlo- para hacer un plan departamental a los efectos de hacer, luego, un plan sectorial o especial. Por esa razón, hemos propuesto que hacer planes originales, o sea, que no dependan de la existencia de otro instrumento. Esa es la razón por la cual los denominamos como planes especiales. Cabe aclarar que este ha sido un gran tema de discusión en la Academia, donde hay posturas muy radicales que señalan que no es posible hacer un inventario o catálogo de bienes protegidos sin tener un plan local aprobado antes o en forma simultánea.

Lo mismo ocurre con el instrumento -que es de los más importantes de este proyecto de ley- denominado “Programas de Actuación Integrada”. Hace unos minutos plantee que esta iniciativa apunta no sólo a la formulación de planes, sino a generar instrumentos para actuar y que los proyectos se vuelvan realidad. Una de las claves para lograrlo son, precisamente, estos “Programas de Actuación Integrada”. Se delimitan áreas de actuación y, entonces, un programa de actuación -que es un plan- permite ejecutar en esa área delimitada las previsiones del plan. Este instrumento especial es clave para llevar a cabo lo que se plantea en los planes.

SEÑOR MOREIRA.- Quisiera saber si eso refiere, por ejemplo, a un plan de protección de valores patrimoniales que tienen asignada una especial relevancia, como puede ser el caso de la ciudad histórica de Colonia del Sacramento o la Ciudad Vieja de Montevideo. A este respecto puedo decir que la UNESCO exige el inventario de determinados lugares y, luego, un plan de gestión del barrio. No sé si en el caso de la Ciudad Vieja, en Montevideo, ocurre lo mismo.

SEÑOR VILLARMARZO.- También es así. Pero también podemos citar el ejemplo del departamento de Rocha que tiene aprobado por la Junta Departamental, desde el año 2003, un plan para la costa. Toda el área de la costa posee una ordenanza, que es un muy buen instrumento jurídico que se redactó a principios de este siglo, con el apoyo del programa PROBIDES y fue aprobado por la Junta.

Ahora bien; ¿cómo se lleva a la realidad ese plan en la costa de Rocha donde hay 144.000 padrones? Esta zona, a pesar de estar prácticamente toda fraccionada, en su mayoría está constituida por campos vacíos y casi no hay urbanización. Entonces, ¿cómo se hace para que esa tierra esté disponible en el mercado? Por ejemplo, si un inversor quiere hacer un hotel cinco estrellas, ¿a quién se

le compran esos terrenos de 500 metros cuadrados? Al respecto, podemos citar una anécdota que es bien conocida en el departamento de Rocha. Uno de esos balnearios, el que está ubicado entre la Laguna de Rocha y la Laguna Garzón, fue vendido en la década del cincuenta -es decir, hace cincuenta años- por un Coronel retirado: recorría cuarteles en el interior argentino, juntaba en el Casino de Oficiales a la oficialidad, repartía un folleto y vendía los terrenos. Es decir que para comprar esos terrenos hay que encontrar a esos propietarios y, en algunos casos, a sus nietos. Hay que ver cómo se hace para que esa tierra esté disponible, ya que tiene que ver con el desarrollo de Rocha y de un turismo costero, de naturaleza, por el que hay avidez y, entonces, se debe incrementar. ¿Cómo se desarrolla? Apoyando a la Intendencia Municipal de Rocha. En ese sentido, mediante el convenio que existía desde la Administración anterior, se está trabajando en la creación de una Unidad de Gestión. El mecanismo a poner en práctica consiste en la formulación de Programas de Actuación Integrada. Lo mismo sucede en el Cabo Polonio, por lo que hay que ver cómo se soluciona esa situación. También se debe crear una Unidad de Actuación Integrada, que ya veremos en qué consiste. Las Unidades de Actuación Integrada se pueden formular no sólo por iniciativa del Estado, sino que también puede ser privada, así como por la asociación público-privada para desarrollar los programas a llevar adelante.

SEÑORA PRESIDENTA.- Creo que no se trata solamente de la administración del Programa, sino que también hay que administrar ese territorio de algún modo, a los efectos de que después no se produzca un caos que resulte perjudicial para el medio ambiente o el funcionamiento de las carreteras. Es decir, son muchas cosas que inciden. En ese sentido, hay vacíos en el Uruguay. Por ejemplo, en el Cabo Polonio hay propiedades del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca que son tierra de nadie o de algunos que van a veranear por un período de tiempo, pero que no se dedican a administrar y a ordenarlas. Considero que este es uno de los fundamentos a tener en cuenta para ir salvando algunos aspectos.

SEÑOR VILLARMARZO.- Me permito discrepar con la señora Presidenta, porque los casos que menciona ya no son tan tierra de nadie.

El Gobierno Departamental, con el apoyo del Gobierno Nacional, sobre todo de la Prefectura Nacional Naval y del Ministerio del Interior, ha establecido autoridad en la zona con una postura muy firme de no innovar y de generar un proceso de planificación con la participación de los vecinos residentes y de los que tienen derechos adquiridos. Hay fallos judiciales en ese sentido -es decir, es muy complicada la situación- aplicándose en forma rigurosa, sin innovar a nivel jurídico, una vieja Ordenanza que regula las formas de acceso, quién puede acceder y cómo. Además, está la presencia de guardaparques que se han podido contratar sobre la base de un convenio con nuestro Ministerio y el trabajo de la DINAMA. En realidad, están trabajando los cuatro Ministerios directamente implicados, es decir, el de Ganadería, Agricultura y Pesca con RENAR y la DINARA -que son los que tienen tierras allí- el de Turismo y Deporte, el de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y el de Defensa Nacional, así como la Intendencia Municipal de Rocha. Estamos avanzando en ese sentido, pues se planteó el procedimiento que prevé la Ley del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y está por fijarse la fecha de audiencia pública para el ingreso a esas áreas protegidas, lo que implica tener ya un borrador de un plan de manejo que ha sido elaborado en conjunto por las cinco instituciones que mencioné; vamos en camino a contar también con un plan para el Cabo Polonio. Con el mecanismo del Programa de Actuación Integrada podemos empezar a caminar para generar una oferta interesante y sustentable que no destruya el recurso -como sucedía en el proceso que veíamos- porque si no, cuando queramos ofrecerlo al turismo, no lo tendremos.

Con respecto a la elaboración de los planes, cabe indicar que está el mecanismo de Puesta de Manifiesto y Suspensión Cautelar, que figuraba en proyectos anteriores, en general. Se hizo obligatoria la Puesta de Manifiesto en el caso de todos los instrumentos, o sea que esto vale para las directrices nacionales y para todos los instrumentos y es necesario hacerla a una cierta altura del proceso de elaboración con un avance de ese plan. Esto habilita para la Suspensión Cautelar de Autorizaciones. O sea que el Gobierno Departamental, cuando pone de manifiesto un plan, puede suspender los permisos de construcción -o determinado tipo de permisos de construcción- las demoliciones, etcétera. Este es un mecanismo que siempre ha estado en las leyes y que los gobiernos han usado sin que hubiera una ley que los respaldara. Simplemente, se trata de recoger algo que nadie discutió nunca.

Luego, para la aprobación, se plantea la audiencia pública con el mismo modelo que los estudios de impacto ambiental y que otros casos. Esto es obligatorio solamente para los planes locales

y para los especiales, mientras que es facultativo para el resto de los instrumentos. O sea que si el Intendente lo desea, puede aplicar el procedimiento de la audiencia pública para las directrices departamentales o para las ordenanzas, pero no tiene obligación de hacerlo; sí la tiene, como dije, para los planes locales y para los especiales.

Aquí lo que se plantea es que, previo a la aprobación definitiva, el Gobierno Departamental -en el caso de los planes del ámbito departamental- tenga el informe del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, que no es vinculante, sino que es una información de esta Cartera respecto a dos aspectos: uno de ellos es la correspondencia de ese instrumento, de ese plan, con otros planes vigentes, es decir que si hay un plan regional, se analiza si el plan local está bien enmarcado en él; el otro aspecto es el procedimiento ambiental. Hay un procedimiento de garantía de la sustentabilidad ambiental, que está más adelante en la ley. Entonces, en ese momento se le solicita al Ministerio que, a través de la DINAMA, se expida sobre la garantía de sustentabilidad ambiental del plan. Esto es muy importante, porque uno de los efectos de la aprobación de los planes es respecto a las autorizaciones ambientales. Hoy en día existe un trámite que se gestiona ante el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente para un emprendimiento, que es la viabilidad ambiental de localización. Previo a la iniciación de cualquier gestión, un emprendedor o alguien que quiera hacer una urbanización de más de diez hectáreas, una industria de determinado tipo o una forestación de más de cien hectáreas, tiene que hacer un estudio de viabilidad ambiental previo.

Si existe plan aprobado y ese emprendimiento está previsto en él, no requiere viabilidad ambiental previa. Entonces, por esto, para simplificarle la vida a los emprendedores, es fundamental que el plan tenga garantía de sustentabilidad porque, en este caso, automáticamente la persona sabe lo que puede hacer, es decir que clarifica -esta es una de las grandes ventajas de los planes- el panorama para la atracción de inversiones, porque las reglas de juego empiezan a estar claras.

Este, como dije, es uno de los efectos importantes de la existencia de planes. Esto también obliga a toda la Administración Pública y a los Entes Públicos a hacer sus actuaciones, por ejemplo, en materia de vivienda, en el marco de los planes.

Asimismo, se crea la obligatoriedad del seguimiento durante la vigencia, con mecanismos de participación social y de revisión de los instrumentos. Es decir que a partir de esta ley aspiramos a que se terminen las excepciones a los planes. Sabido es que los planes no pueden prever todo; siempre puede haber iniciativas pertinentes, apropiadas, que no estén previstas en ellos. Entonces, lo que se plantea en esos casos es revisar el plan, o sea, no otorgar una excepción, sino revisar el plan y ajustarlo a ese emprendimiento que se considera pertinente o adecuado.

¿Cuál es la diferencia entre la excepción y la revisión? Que la revisión se regula por los mismos mecanismos que el plan, o sea: audiencia pública, mecanismo de participación del Gobierno Nacional, etcétera, es decir que genera garantías que no siempre la excepción tiene. Lo que se propone, entonces, es que haya revisión de los planes. Esto ha funcionado en nuestro país -en Montevideo, pero no sólo en esta ciudad- y es un mecanismo muy superior a la excepción. No niego que puede ser muy discutido, pero creo que eso es lo bueno.

SEÑORA PRESIDENTA.- Entonces, se instrumenta este procedimiento para que las excepciones no sean caprichosas. Digo esto, porque una excepción puede tener un marco coyuntural que juegue en los planes como una real excepción, fundada. ¿Esa es la idea?

SEÑOR VILLARMARZO.- No sólo se apunta a eso. El plan no puede prever todo pero tiene una estructura, es un sistema, o sea, todo se corresponde con todo. Entonces, si bien la excepción distorsiona totalmente la realidad, la revisión permite chequear, por ejemplo, la estructura circulatoria o el plan de movilidad y el transporte público, la ubicación de las escuelas u otros servicios o el tamaño de los colectores. Esto quiere decir que el Plan se revisa en conjunto. A modo de ejemplo -para hablar de los casos que repercuten más en los medios- podemos citar el caso de una altura diferente a la prevista por el Plan, lo que implicaría no sólo revisar la altura para ese padrón, sino también examinar la zona. Digo esto, porque si la decisión tomada es que se admite altura, ¿por qué es sólo para ese padrón? Reitero que esto implica examinar con un poco más de distancia la propuesta que se tiene a la vista.

SEÑOR MOREIRA.- Si me permite, quisiera decir lo siguiente. Montevideo tiene un plan de ordenamiento definido que contempla casi todos los aspectos y fue aprobado por un decreto de la Junta Departamental sin la garantía de la participación ciudadana, la audiencia pública y la puesta de manifiesto, entre otras cosas. En el caso que se quisiera modificar el Plan Director o el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo, ¿cómo se haría? Por ejemplo, hace poco se planteó un caso que era el siguiente. Se quería construir un edificio en el Puerto del Buceo con una altura de cuarenta pisos. Entonces, me gustaría saber cómo se tramitaría esto teniendo en cuenta una realidad departamental como la de Montevideo. ¿Tiene que pasar por la etapa de revisión?

SEÑOR VILLARMARZO.- No soy abogado, pero pienso que sí. Seguramente los abogados podrán dar una respuesta a esto. Las leyes tienen dos efectos: el de regulación de conductas y la generación de cultura. Pienso que una buena ley induce a que nadie se le ocurra hacer lo que no corresponda. Justamente, ese es otro de los efectos y es el que tenemos que estimular.

SEÑOR MINISTRO.- Independientemente de lo que pase con una situación excepcional de esta naturaleza, el proyecto tiene que pasar por ciertos tamices que establecen las Comisiones Asesoras especiales. Estas Comisiones están integradas por delegados de la Intendencia, de la Junta Departamental, así como de otras entidades pertinentes como lo son la Sociedad de Arquitectos, la Facultad de Arquitectura y delegados del ámbito local. Ellas no resuelven, pero opinan y suelen tener bastante peso. Creo que ante la aparición de casos excepcionales es conveniente que se tomen precauciones para, por lo menos, impedir los malos entendidos.

SEÑOR VILLARMARZO.- En el título siguiente “Planificación para el Desarrollo Territorial Sostenible”, primero se establece lo que en este proyecto llamamos “categorización de suelo en el territorio”. En general se llamaba “clasificación de suelo” y en el Derecho Comparado también se llama así. Pero allí surgió un problema, porque ya existe una ley que habla de clasificación de suelo, con la otra acepción de suelo y, además, el competente para clasificar suelos, según la ley, es el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Me refiero a la acepción de suelo para cultivar, que es la otra acepción de la Real Academia para dicho vocablo. Frente a ello, debíamos cambiar la palabra “suelo” o la palabra “clasificación”, porque toda la legislación comparada dice que la clasificación de suelo es competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales y entonces se producía un conflicto de competencia en cuanto a quién clasifica suelos. El problema es que como se trata de dos cosas diferentes optamos por proponer la denominación “categorización de suelo” y así lo conversamos con el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. En tal sentido, debo decir que también hemos trabajado estrechamente con referentes designados por los Ministros, en particular, en los Ministerios de Ganadería, Agricultura y Pesca, de Transporte y Obras Públicas, de Industria, Energía y Minería y de Turismo y Deportes.

SEÑOR MOREIRA.- Esto tiene graves consecuencias en materia tributaria porque, precisamente, el suelo rural es un ingreso de origen nacional con destino a los Gobiernos Departamentales. Entonces, siempre el tema es llevar el suburbano cada vez más lejos. Esto sería como el Catastro, porque los valores imponibles los fija el Gobierno Nacional.

SEÑOR VILLARMARZO.- Es así con el aforo y la alícuota.

El problema es que está en la Constitución y la reforma constitucional siempre es compleja.

Todos los proyectos anteriores eludían el tema y, entonces, inventaban suelo no urbanizable, suelo urbanizable, es decir, toda una serie de clases de suelo -la terminología era clasificación- para eludir la referencia a la Constitución de la República. Debo decir que este fue uno de los temas más polémicos en el seno de la Comisión Asesora y hubo varias sesiones con intervenciones, sobre todo, de los ingenieros agrimensores y de los Directores Municipales. Como decía el señor Senador Moreira, este es un tema muy importante, por lo que todas las formulaciones anteriores podían generar contiendas, inclusive, judiciales, en la aplicación. Por tal motivo, en el equipo de redacción nos decidimos por utilizar la terminología de la Constitución de la República y definir con precisión qué es suelo categoría rural, qué es suelo categoría urbana, qué es suelo categoría suburbana. Apuntamos a que ello funcione bien con el tema impositivo, es decir que no tratamos de eludirlo e inventar otras categorías, que iban a presentar muchas dificultades de aplicación. Entonces, seguramente esto va a obligar a revisar Ordenanzas, sobre todo por la definición precisa de suelo urbano y suelo suburbano.

El suelo de categoría urbana es el suelo de los centros poblados y el de categoría suburbana es el suelo de usos urbanos fuera de los centros poblados.

¿Cuál es la dificultad que existe con la aplicación de la Constitución y el régimen impositivo de la tributación inmobiliaria sobre el suelo? Lo que ocurre es que en el medio rural hay actividades que no son rurales y ello ocurre muy fuertemente en la zona costera. Como ejemplo de esto, puedo contarles que una chacra que vale en el mercado U$S 500.000 y tiene construida una casa de U$S 1:000.000, de acuerdo con el Índice CONEAT paga $ 68 por año, que es el mínimo imponible. Entonces, lo que se plantea es que el Gobierno Departamental, por medio de un decreto de la Junta, pueda categorizar ese suelo como suburbano y aplicar los valores catastrales de ese suelo -tal como se fijan los valores imponibles- para la tributación.

Ese es el mecanismo y, entonces, se define con precisión qué es suelo categoría urbana y qué es suelo categoría suburbana. Esto viene muy bien, por ejemplo, en Colonia; además, mejora y clarifica las relaciones de los gobiernos con los administrados, algo que es uno de los objetivos, ya que no sólo nos mueve el afán recaudador. Por otro lado ajusta bien con el objetivo, a diferencia de las otras terminologías que se utilizaron en los anteriores proyectos de ley que lo que buscaban era eludir el tema impositivo y permitir la planificación del territorio, es decir que no era el ordenamiento territorial el objetivo central. Entonces, quiere decir que esto también funciona bien en ese sentido, que es el objetivo central de la ley o sea que no dificulta el tema impositivo generando dos terminologías y complicando la gestión desde ese punto de vista. Insisto en que el objetivo central acá es el ordenamiento territorial.

Luego se introduce el atributo de “potencialmente transformable”, lo que significa que el suelo puede cambiar de una categoría a otra si previamente se lo califica de esta manera; no puede cambiar automáticamente. ¿En qué influye esto? En que cuando el suelo tiene el atributo de “potencialmente transformable” debe seguir ciertas reglas de juego para ser transformado, sobre todo para el caso de dejar de ser suelo rural, donde esas reglas son bastante complicadas. El fundamento de esto es que en nuestro país hay muchísimo suelo urbanizado y el suelo rural es un suelo a proteger. Nosotros somos un país cuyo ingreso nacional depende del agro, es un patrimonio que tenemos que defender, por ello esa transformación de suelo rural a urbano o suburbano tiene reglas de juego, porque hay mucho suelo de este tipo en nuestro país. Hay que destacar que en el suelo rural tenemos una densidad de ocupación bajísima -en otro momento podemos extendernos sobre ese tema- entonces las transformaciones hay que hacerlas con mucho cuidado para no heredar a las generaciones futuras más problemas de los que hemos recibido en herencia las generaciones actuales.

SEÑORA PRESIDENTA.- Quizás esto pueda ser, en parte, una medida de fondo que podría ayudar en el tema de los asentamientos. Digo esto, porque el asentamiento acampa, diríamos, en cualquier suelo, más allá de la categorización, pero si vamos a proteger los suelos y realmente las áreas densas serán las urbanas, esto nos va a ayudar a regular el tema de los asentamientos, que es bastante difícil de resolver.

SEÑOR VILLARMARZO.- De acuerdo con el artículo 36 propuesto se establecen algunas condiciones generales de los planes, así como límites y estándares mínimos. Existe un decreto-ley del año 1976 que regula algo que era práctica, pero no constaba en ninguna ley anterior; me refiero a que cuando alguien hacía un fraccionamiento, dejaba una cierta parte del terreno para plazas y edificios públicos como, por ejemplo, una escuela. Esa era una práctica regular y, por este decreto-ley de 1976, dicha cesión se fijó en un 20%; es decir que se fija, por ley, la obligatoriedad de hacerlo y establece un máximo. Lo que se hace ahora es que además de las vías públicas se establezca un mínimo del 10% para esa tierra. Asimismo se establece que el Gobierno Departamental tendrá la facultad de variar esa cifra hasta en un 20% y la cifra llegaría hasta un 8% en determinadas circunstancias. Si, por ejemplo, las circulaciones públicas son muy generosas, porque hay bulevares y una dotación muy importante, esa cifra del 10% se podrá reducir hasta el 8%.

Asimismo, se establecen condiciones para la autorización; algunas ya estaban y, por lo tanto, aquí se formulan con más cuidado, sobre todo en lo que tiene que ver con el drenaje de aguas pluviales -que fue un aspecto muy descuidado de la urbanización y por ello actualmente existen problemas en muchos casos- y se genera la obligatoriedad de reglas de infraestructura también para la evacuación de aguas servidas.

Se prevé que esa red esté conectada a la red urbana preexistente en el sector o a un sistema que esté avalado técnicamente por la DINASA. La idea es generar una actuación responsable en el caso de las urbanizaciones. El país tiene muchos problemas por la gran cantidad de conjuntos habitacionales y de nuevos barrios.

Básicamente, se plantea una urbanización responsable, entre otras cosas, porque la población no crece y, por lo tanto, no hay una presión genuina para aumentar el suelo urbanizado, tal como manifestaba anteriormente.

El Capítulo II de este Título refiere al régimen de los derechos y deberes territoriales de la propiedad inmueble. Aquí se entra en la delimitación del ejercicio del derecho de propiedad. Los planes delimitan el ejercicio del derecho de propiedad inmueble. Se establece el derecho de superficie, que en realidad ya existe en la Ley de Registros, pero nadie dice lo que es; simplemente se puede registrar la transferencia del derecho de superficie. Aquí se introduce la definición del derecho de superficie y se plantean los deberes generales de la propiedad inmueble. Es una formulación genérica que luego habrá que precisar a través de los planes.

La polémica probablemente no sea por lo que dice el artículo 39, sino por lo que pueden llegar a decir después los planes; tal vez haya que discutir con cuidado los planes más que lo que aquí se dice. En realidad, se trata de deberes que en los hechos ya existen. Por ejemplo, en la Constitución de la República está establecido el Impuesto al Baldío y el Impuesto a la Edificación Inapropiada. Eso presupone que existe una obligación, un deber de construir. De lo contrario, no se fijaría esa multa que es el Impuesto al Baldío.

Por lo tanto, puede plantearse la obligatoriedad de construir, pero no al barrer. Hay lugares, como Maldonado, en los que el Impuesto al Baldío se aplica en la totalidad del área urbana. En el caso de Montevideo, ese Impuesto se aplica en la zona costera, a lo largo de las avenidas, ramblas y bulevares y en las áreas protegidas, como el Prado y no en toda el área urbana. En esas zonas existe la obligatoriedad de construir, puesto que de lo contrario no se cobraría un impuesto. Lo mismo ocurre con el deber de usar.

SEÑOR MOREIRA.- El impuesto es una obligación tributaria, pero esta parece ser una obligación de hacer: el deber de edificar. Luego habrá que reglamentar y darle un contenido práctico, pero no va a ser nada sencillo, porque la persona puede decir que no va a edificar, sino que pagará el Impuesto al Baldío, aunque lo grave más fuertemente. ¿Ese es el deber de edificar o es la imposición tributaria a quien no construye como forma de propiciar -no de obligar- la edificación? ¿Es un estímulo a la edificación que se sanciona tributariamente con el Impuesto al Baldío?

SEÑORA PRESIDENTA.- El terreno urbano está servido por calles, luz, saneamiento y agua. Pero si el servicio, que representa un costo colectivo de la comunidad -porque fue ella la que invirtió para hacerlo y mantenerlo- no se utiliza, queda desperdiciado.

SEÑOR MOREIRA.- Además, las Comunas tienen la posibilidad de sancionar -porque tienen facultades jurídicas- mediante la aplicación de multas, etcétera, estos terrenos baldíos.

SEÑORA PRESIDENTA.- Esto tiene que ver con la densificación y con el uso de la ciudad en su conjunto. Digo esto, porque cuando el Estado tenga que localizar escuelas y servicios de salud, deberá buscar lugares para instalarlos en los que la accesibilidad para la mayor parte de la población del entorno, no sea un problema. Aclaro que no conozco muy bien otras ciudades, pero Montevideo tiene muchos problemas…

SEÑOR MOREIRA.- Todo el país es igual.

SEÑORA PRESIDENTA.- Hay, digamos, agujeros que hacen perder al funcionamiento de la ciudad una cantidad de valores. A mi juicio, esto es cultura de comunidad; es decir que para que la urbanización en su conjunto funcione, hay que poner la mejor buena voluntad. Luego discutiremos si la redacción del articulado va a quedar así o no, porque aquí lo importante es el concepto.

SEÑOR MOREIRA.- No coincido con lo que expresa la señora Presidenta. Personalmente, advierto que esto va a tener una difícil aplicación práctica, porque teniendo en cuenta la multiplicidad de terrenos baldíos que hay en todo el país, si se impone el deber de edificar, muchas personas no lo van a poder hacer. Entonces, para el caso de que no logren hacerlo, porque no cuentan con posibilidades económicas, ¿cuál va a ser el resultado?

SEÑORA PERCOVICH.- Dado que en su oportunidad me desempeñé como Edila por la ciudad de Montevideo, voy a citar un pequeño ejemplo. Concretamente, en la Ciudad Vieja, pese a todos los vacíos que tenía, se impusieron determinadas normativas; entre ellas, las de no poder estacionar en ciertas zonas y estimular el Impuesto al Baldío. Sin embargo, allí se construyó una cantidad de estacionamientos que se necesitaba, que fueron producto de una Ordenanza y de una definición en ese sentido.

A mi juicio, esta iniciativa está conceptualizando, no sólo el deber de edificar, sino el deber de usar. Me parece que, tanto en Montevideo como en el interior del país, hay una notoria cantidad de edificaciones cerradas, que están sin uso. En definitiva, creo que por este argumento que se manejó, en el sentido de que este es un país que lamentablemente no crece en población y que se ha ido expandiendo generando otros inconvenientes, en el Uruguay hay un problema central de ordenamiento territorial.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Quiero decir que en este aspecto podríamos recabar una gran cantidad de ejemplos y discutirlos para generar cultura, tal como lo señaló la señora Presidenta. Puedo asegurar que tengo muchos ejemplos para citar, pero para no extenderme demasiado voy a poner uno corto. En la zona de 8 de Octubre y Garibaldi, durante muchísimos años, había prácticamente media manzana cercada. En aquella época, afortunadamente, la Intendencia Municipal obligó a los tenedores de predios a proceder en ese sentido. Concretamente, se trataba de predios de dos hermanas que ni siquiera vivían en Montevideo, sino que, generalmente, se encontraban en el norte del país. Había mucha gente que deseaba construir en ese lugar a efectos de que esos predios cubrieran el fin urbano que tenían, por estar ubicados en una zona pródiga en colegios, en servicios y en sanatorios. Sin embargo, la voluntad de estas hermanas de vender esas tierras era absolutamente inconmovible porque, para ellas, lo importante era la simple razón de tenerlas. Creo que en estos casos cabe la expresión utilizada por la señora Presidenta: “Hay que generar cultura”. ¿Qué necesidad había de que tanta gente que quería edificar allí tuviera que hacerlo en otras zonas alejadas de un gran centro de servicios, por el simple capricho de no hacer que los suelos tengan el uso asignado en la zona urbana? Esa es la razón para generar un concepto de esta naturaleza.

SEÑOR MOREIRA.- Coincido con la filosofía que orienta todo esto, pero no olvidemos que en el ordenamiento jurídico está previsto el instituto de la expropiación para casos como el que se señaló. Si, por ejemplo, alguien quiere poner una escuela o un Ministerio podría, por razones de necesidad o de utilidad pública, con justa y previa indemnización, expropiar el terreno a quien fuera. Justificada la necesidad de utilidad pública, se procede en función de los instrumentos actuales, pero otra cosa muy distinta es la expresión “deber de usar”.

En el informe primario que hace el Ministerio se señala como uno de los problemas del Uruguay la cantidad de viviendas desocupadas que hay. Pongamos el ejemplo de alguien que tiene cuatro o cinco casas habitación. Obviamente, no puede utilizarlas todas; podrá usar la de la ciudad y la del balneario. Pero si tiene cuatro o cinco en la ciudad, ¿cómo se interpreta ese “deber de usar”? ¿Cómo se traduce? ¿Cuál es el uso de las viviendas? Casa habitación de un núcleo familiar. Pero, ¿cómo se va a traducir esto en los planes con la multiplicidad de viviendas desocupadas que hay en Montevideo y en todo el país? Menciono esto como un punto que luego tendremos que analizar.

En el caso del “deber de edificar”, ¿cómo se impone la obligación de hacerlo? Desde el punto de vista tributario, los Gobiernos Departamentales podrán establecer, por ejemplo, impuestos de montos elevadísimos a los terrenos baldíos que están en determinadas zonas, si se tiene también la intención de zonificar. Actualmente, con los instrumentos de que se dispone, la imposición tributaria muy elevada o muy dura para estimular la venta o la construcción, no existe. No es necesaria una nueva norma, pero ¿por qué se utiliza la expresión “deber de edificar”? Se puede edificar o crear un espacio verde.

Este planteamiento es, por cierto, una hipótesis de la realidad; quienes hemos estado en estos cargos hemos visto una casuística enorme en esta materia. Seguramente ninguno de nosotros quiere terrenos baldíos en medio de la ciudad ni fincas ruinosas, que constituyen un atentado a lo que es el ordenamiento territorial y la sana urbanización. Pero estoy tratando de pensar en los problemas que se podrán plantear en la práctica con algunos de estos principios tan genéricos, a los que después tendremos que dar contenido jurídico en las normas departamentales o nacionales.

Señalo esto como algo bastante innovador en la materia y con la intención de debatir sobre el punto.

SEÑOR VILLARMARZO.- Antes de continuar, quisiera efectuar dos acotaciones.

En primer lugar, que cualquiera de estos dos deberes que estamos mencionando se deben dar en el marco de planes. La segunda acotación refiere a las consecuencias en caso de incumplimiento de estos deberes. A ese respecto, el proyecto de ley propone una regulación. El incumplimiento desemboca en la expropiación o en el marco de unidades de actuación por mecanismos de cooperación público-privada. O sea, ese terreno baldío puede ser efectivamente expropiado, pero lo que significa esto es, simplemente, que ya está designado para expropiar en la medida en que el plan dice que hay que edificar. Expropiarlo, además, significa pagarlo, o sea que el Gobierno Departamental va a tener mucho cuidado en ver a cuál le adjudica o no este deber puesto que tiene que disponer del financiamiento correspondiente. Lo que se habilita, entonces, son los mecanismos de cooperación público-privada entre privados, porque de repente ese propietario no tiene el capital para edificar, pero el conjunto de los propietarios a quienes beneficia sí y, entonces, se puede hacer una operación concertada a nivel territorial. Esto vale tanto para el suelo urbano como para el suelo rural, porque en este último caso un predio improductivo deteriora el conjunto de predios. Quienes saben más de campo que yo son claros en esos términos: cuando empieza a haber predios baldíos y sin uso, se perjudica la productividad del conjunto de los predios. Entonces, la posibilidad de actuar en conjunto con el Gobierno Departamental, es también una consecuencia importante de esta disposición; se trata de la formulación de un deber genérico en forma efectiva. Esto hay que verlo a la luz del capítulo siguiente que establece, para cada categoría de suelos, cuáles son las obligaciones concretas. Por tanto, esas disposiciones tan genéricas se bajan a tierra en los capítulos siguientes y luego se especifican, más aún, en los planes de los Gobiernos Departamentales.

En cuanto a las facultades y obligaciones particulares para las distintas categorías de suelos podemos decir, por ejemplo, que en lo que dice relación con el suelo productivo rural se establecen algunos cuidados, a efectos de regular la transformación para preservar su productividad y, a la vez, se describen excepciones respecto al permiso de edificación en el mismo. Con relación al suelo de categoría urbana consolidado, que es el más común en los centros urbanos y poblaciones, se especifican los derechos generales de los propietarios y aparecen facultades y obligaciones en dos categorías de suelos. Los planes en el suelo urbano, podrán establecer subcategorías de zonas consolidadas y no consolidadas. En general, estas últimas están en las periferias urbanas que no tienen saneamiento y que plantean dificultades de infraestructura. Pero también está el suelo con atributo de potencialmente transformable. Allí, las facultades y obligaciones de los propietarios son un poco distintas y apuntan, sobre todo, a operaciones de desarrollo territorial de concertación público-privada. Toda la apuesta de la ley para el mejoramiento de las zonas no consolidadas de las ciudades y la generación de nuevo suelo urbano, se basa en la confluencia de los esfuerzos y acciones de los Gobiernos Departamentales y de los emprendedores privados. Se establece un régimen de fraccionamiento para esa categoría de suelo en particular y un criterio para la indemnización. Las decisiones territoriales de las Juntas Departamentales o del Gobierno Nacional -en su caso- ya sea por vía de Ordenanzas o de planes, afectan las propiedades, es decir, los inmuebles. El ejemplo más claro es la habilitación para construir dos o tres plantas, por la que se está afectando el valor del suelo. Entonces, se establece un criterio para determinar cuándo el propietario del suelo tiene derecho a indemnización. Ello procede en los casos de expropiación o cuando las limitaciones que se estipulen en los planes desnaturalicen las facultades del derecho de propiedad.

Luego vienen dos institutos. El del artículo 46 propuesto en esta iniciativa, establece la equidistribución de las cargas y beneficios. Se trata de un principio que ya estaba en el proyecto del Poder Ejecutivo del año 2000 y que mantiene prácticamente la misma redacción. Cuando se toma una decisión en esta materia, hay propietarios que obtienen beneficios como ocurre, por ejemplo, con el titular de un suelo rural que pasa a ser urbano y que en consecuencia ve multiplicado por cien el valor

de la tierra. Pero también hay propietarios que reciben cargas, como es el caso en que el plan establece que sólo puede construir un piso. En estos casos, lo que la moderna legislación territorial plantea desde hace más de cincuenta años en el mundo, es que el que gana beneficios le transfiera al que los pierde. Es un mecanismo de compensaciones entre los propietarios de suelos y constituye el principio general que se recoge en este proyecto de ley. A su vez, dicho mecanismo opera a través de los planes de las unidades de actuación integrada que mencionaba anteriormente. ¿Cómo se hacen esas cuentas? Hay que delimitar un ámbito territorial y, el que gana, le paga al que pierde. Voy a citar un ejemplo muy claro. Un propietario tiene su terreno en la primera fila frente al mar, arriba de la duna. Se hace el estudio del impacto y, por razones ambientales, la DINAMA y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente le dicen que no puede construir. Ese propietario tiene una carga: no puede construir. ¿Cuál es el mecanismo que hoy está disponible? Que el Estado le expropie; de hecho, históricamente lo ha realizado. Entonces, ¿cuál es la consecuencia? Primero, que el Estado, o sea la comunidad, con los impuestos de todos, le paga al propietario por su terreno. El Estado no invierte, sino que sencillamente gasta, o podríamos decir que invierte en una riqueza inmaterial para que la duna se pueda seguir moviendo. Segundo, que al propietario de atrás, al de la fila siguiente, se le multiplica graciosamente por veinte el valor del suelo. Entonces, este instituto busca que el de atrás, que se va a favorecer, le pague al de adelante, es decir, que se compensen entre ellos. Este es un buen ejemplo de operación de este instituto, que funciona en todo el mundo. Hay que delimitar un área de actuación y se compensa: el que sale ganando recibe un poco menos, porque tiene que compensar al que sale perdiendo.

El artículo 47 introduce otro instituto que, en realidad, ya figura en la Ley de Expropiaciones de 1912; me refiero al retorno de las valorizaciones. Entre el valor de la tierra urbana y la rural hay una pequeña diferencia, que ahora voy a explicar. En la tierra urbana el propietario no puede hacer nada para cambiar el valor; la única que cambia el valor de la tierra es la sociedad. Por ejemplo, cuando cambia de pautas culturales. Antes, la tierra frente al mar no valía nada y ahora vale mucho más. Antes, valía más la tierra en el "*interland*" y la gente veraneaba en el Prado. Allí la tierra valía mucho y Carrasco no valía nada. Eso muestra que hubo cambio de pautas culturales, pero el dueño de la tierra no puede hacer mucho al respecto.

La sociedad, a través de las decisiones de los Gobiernos, es la que cambia fuertemente los valores de la tierra. Como decía, el suelo rural, que vale U$S 0.10 el metro cuadrado, cuando se transforma en urbano vale U$S 20 el metro cuadrado. Y esa es una decisión: las manos levantadas de los Ediles en la Junta Departamental cambian el valor del suelo, pero el propietario no puede hacer nada. Entonces, es de justicia que la comunidad, que es la que en realidad tiene una parte importante en las decisiones, participe en ese aumento del valor. Es así que se plantea el retorno de valorizaciones a la comunidad por las decisiones que se tomen.

Lo relativo a las obras ya figura en la Constitución. La contribución por mejoras significa reconocer que una obra aumenta el valor de la propiedad. En este caso, las decisiones aumentan el valor de las propiedades. Cuando se tasan expropiaciones, es obligatorio por ley tener en cuenta este instituto. Entonces, simplemente, se plantea extender ese criterio a todas las decisiones de los Gobiernos.

SEÑOR LAPAZ.- Teniendo en cuenta que faltan pocos minutos para el comienzo de la sesión extraordinaria y que no vamos a poder abordar todo el proyecto de ley, propongo que se detenga la sesión y continúe la semana que viene y así podremos completar el informe. Agradecemos a las autoridades del Ministerio, pero indudablemente no vamos a poder terminar con la consideración del tema antes del comienzo de la sesión del Senado.

SEÑOR MOREIRA.- Además de que en pocos minutos comienza la sesión del Senado, quiero señalar que no he tenido oportunidad de leer el proyecto de ley. En realidad, accedí a él en el día de ayer, por lo que tan sólo le pude dar un vistazo. Como hemos ido avanzando y ya estamos en el artículo 47, me gustaría estudiar la iniciativa en profundidad para poder formular a nuestros invitados las preguntas del caso. Hemos analizado muy rápidamente los artículos y, realmente, debo confesar que no tengo el conocimiento suficiente como para formular más preguntas de las pocas que he realizado. Además, me gustaría estudiar un poco el proyecto de ley antes de seguir adelante, porque quizás tengamos que volver a considerar algún tema que pueda presentarnos dudas. Evidentemente, estamos ante un marco jurídico de gran complejidad e importancia, cuyo análisis nos va a exigir un estudio muy concienzudo y para el que, seguramente, pediremos asesoramiento y escucharemos distintas

opiniones por tratarse de un tema que deberá contar con el consenso de todos. En consecuencia, quizás me apresure a opinar sobre ciertos artículos sin conocer el contexto de la ley. Por lo tanto, pediría a la Comisión que se diera un plazo de una semana o quince días para estudiar la norma.

SEÑORA PRESIDENTA.- Conciliando las distintas opiniones expuestas en la Comisión, propondría que se escuchara la presentación completa por parte del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, puesto que es el primer escalón en nuestro trabajo. Entonces, el próximo miércoles el Ministerio podría culminar con la presentación y aprovechamos para informarle que tendremos que convocarlos en reiteradas oportunidades, puesto que cada Capítulo presenta sus complejidades. Queda claro que trataremos de contar con la presencia de esta Cartera todas las veces que entendamos necesario, porque es parte de nuestro trabajo, pero para comenzar con el tratamiento del tema también sería bueno poder contar con la visión general.

Por lo tanto, propongo a la Comisión que el próximo miércoles se termine con la presentación y a continuación planifiquemos cómo vamos a abordar el trabajo y a qué personas vamos a convocar. Desde ya, doy por seguro que tendremos que volver a invitar a los representantes del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

SEÑOR VILLARMARZO.- Para darle más trascendencia, había dejado para el final mencionar a los funcionarios que trabajaron junto a la Dirección Nacional en la formulación de este texto. Entonces, para que lo conozcan los señores Senadores y para que quede en la versión taquigráfica, voy a mencionar que en este trabajo participaron los doctores Papadópulus y Pastorín -este último se encuentra presente- la doctora Tierney, asesora de la Dirección Nacional que nos acompaña en el día de hoy, el arquitecto Ligrone y la arquitecta Tierno, Directores de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial. Para mí es importante destacar quién trabajó en la ardua tarea de analizar toda la documentación disponible, las objeciones y las actas de la Comisión Asesora, compartiendo con quien habla la responsabilidad de elevar al señor Ministro un proyecto de ley para enviar al Poder Ejecutivo y al Parlamento.

Por último, voy a dejar un disco compacto en el que figuran todos los antecedentes, los documentos que presentamos en Durazno y el asesoramiento de la Facultad de Arquitectura y de la Junta de Andalucía.

SEÑORA PRESIDENTA.- Entonces, fijaríamos una nueva reunión con el Ministerio para el próximo miércoles.

SEÑOR MINISTRO.- Ocurre que esto coincide con la reunión de Ministros de Vivienda y Urbanismo de carácter iberoamericano. Quizás podamos compatibilizar los horarios y, por supuesto, trataremos de hacerlo. De todas maneras procuraré confirmar nuestra concurrencia, pero creo que siempre estará presente el Director Villarmarzo y algunos de sus asesores.

También quisiera volver a reiterar que esto es el producto de un largo proceso de análisis, en el que estuvieron involucrados, participando, presentando inquietudes, preguntas e iniciativas, muy diversos actores. En particular, recordemos que esta Comisión Asesora Técnica, mantuvo 15 reuniones en las que no solamente el Director Villarmarzo y sus asesores pertenecientes al Ministerio, sino también otra cantidad de personas, estuvieron analizando con bastante detenimiento la temática. Lógicamente, un proyecto de ley de este tipo, con la complejidad que conlleva, desde luego debe ser analizado con mucho cuidado. Seguramente, será motivo de debate y dará lugar al planteo de preguntas, así como de coincidencias y divergencias. Pero, en mi opinión, eso es natural, no con un sentido provocativo, sino para profundizar en aquello que permite la Constitución de la República, pero que no ha sido lo suficientemente potenciado por parte de los distintos actores -tanto privados como públicos- para hacer algo que de veras -por lo menos, ese es el sentido que proponemos en este proyecto de ley- potencie las posibilidades que tiene el país y cada uno de los Gobiernos Departamentales, en el ámbito urbano de la producción y en el no urbano. Me parece que es extraordinariamente importante tenerlo en cuenta y ojalá que de todo esto surjan el enriquecimiento y el perfeccionamiento de lo que aquí se plantea.

Muchas gracias.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos la presencia del señor Ministro de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, del Subsecretario y asesores.

No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 15 y 51 minutos)